

2016 年 6 月 17 日 全 10 頁

比社会の治療を託されたドゥテルテ新大統領

経済調査部
エコノミスト 新田 堯之

[要約]

- 5 月 9 日に実施されたフィリピンの大統領選でドゥテルテ氏が勝利した。同氏に今後立ちはだかる課題の一例として、解決には程遠い経済格差・貧困問題とその背後に潜む雇用不足問題が指摘できる。元より、同国では高い出生率を背景に生産年齢人口が急増しており、これに見合うほどの雇用創出は容易ではない。加えて、雇用の創出がサービス産業に集中していることも問題である。中でも、隆盛を誇る BPO（ビジネス・プロセス・アウトソーシング）産業の発展は格差縮小・貧困率低下にあまり効果を与えられなかった可能性がある。したがって、今後は幅広い範囲に雇用を行き渡らせるべく、農業・工業を含めた幅広い産業を発展させる必要がある。
- 政治・行政に対する根強い不信感もドゥテルテ政権が取り組むべき喫急の課題の一つであろう。フィリピンでは依然として国会議員等による汚職が絶えない。汚職が度々発生する根源的な原因の一つは同一の家系が議員や地方首長のポストを占める世襲政治の跋扈であろう。フィリピン政府は 1987 年に改正された現行憲法などを通じて世襲政治に一定の歯止めをかけようとしてきたが、法の抜け穴を掻い潜るケースが続出した。2011 年にも世襲制限法案が提出されたものの、審議は停滞し、事実上の廃案に追い込まれた。
- ドゥテルテ氏が掲げる雇用対策は概ね正しい方向に向いていると評価できる。同氏は工業化を通じた雇用創出を目的にビジネス環境の改善に取り組もうとしている上に、アキノ政権下で制定された人口抑制法を迅速かつ持続的に実行しようとしている。加えて、同氏が常々強調してきた汚職・犯罪対策もビジネス環境の改善に繋がる一要因となり得る。他方、同氏自身がダバオ市で事実上の世襲政治を行っているため、世襲制限法案は新政権下では成立し難い。ただし、世襲政治自体を攻撃しない代わりに汚職の取締りが一層強化された場合、政治・行政の浄化が加速するというプラスの効果が生じ得る。これらの政策が奏功すれば、雇用関連指標の改善、製造業を基軸とした高い経済成長率、政治・行政システムの浄化などが実現し得る。しかし言うまでもなく、実現できるか否かは同氏が国政レベルで政策実行力をどの程度発揮できるかにかかっている。

大統領選でドゥテルテ氏が選ばれた課程

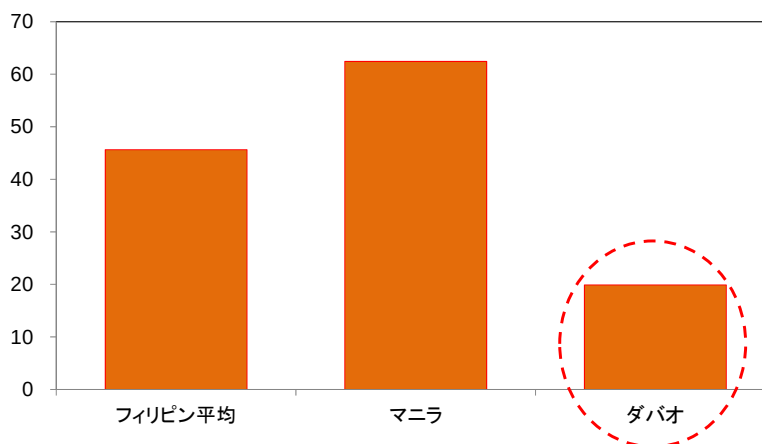
5月9日に実施されたフィリピンの大統領選ではドゥテルテ氏が勝利した。ただ、その勝因を彼が掲げていた政策の中身に求めるのは難しい。インフラ投資の加速、汚職対策の継続、行政手続きの効率化等を通じたビジネス環境の改善、などの政策を掲げていた点は何の有力候補にも共通していた。したがって、大統領選の勝敗を分けたのは政策の内容よりも、政策を実現に移す政治的実行力であったと推定される。

この視点に立脚すれば、現政権の方針を引き継ぐと表明していたロハス氏とポー氏がドゥテルテ氏の後塵を拝した背景は、もちろん現政権を支持する層からの票が割れてしまったという側面もあるものの、本質的な部分は現政権が行ってきた漸進的な改革に不満を抱いていたことではなかろうか。付言すれば、ロハス氏は祖父が大統領を務めたほどのエスタブリッシュメント層（≡既得権益層）に属していること、ポー氏は政治経験が浅いといったことがそれぞれマイナスに作用した可能性も指摘できよう。他方、仮にビナイ氏が当選すれば、彼がマカティ市で行った様々なばらまき政策の成果をフィリピン全土で享受することができたかもしれない。しかし、これはあくまで一時しのぎの政策であり、経済・政治など社会のシステムが根本的に変革されることはない。

翻って、ドゥテルテ氏に目を転じると、既存政治からの脱却を強く訴えており、出生もエスタブリッシュ層ではない。そして政治的実行力の担保として、長年ダバオ市の市長としてリーダーシップを発揮した経験や、凶悪犯罪が横行していた同市の治安を劇的に改善したという実績を持っている。実際、図表1に示されている犯罪指数を観察すると、ダバオ市の値がフィリピンの全国平均より著しく低い。

こうした点を踏まえれば、立候補を表明した時期が比較的遅かったドゥテルテ氏が短期間で社会に不満を持つフィリピン国民の心を掴んだことも自然に思える。

図表1：犯罪指数の比較



(注1) 犯罪指数はNumbeoのウェブサイトを訪問した人対象に「強盗に遭う懸念はあるか?」「夜(昼)に一人で行動して安全か?」などのアンケートを行い、そこから得られたデータに基づいて算出される。そのため、サンプルが偏っている可能性に留意すべきである

(注2) 犯罪指数の見方: 0~20は非常に低い、20~40は低い、40~60は平均的、60~80は高い、80~100は非常に高い

(注3) データ制約のため、2012年、2013年、2015年、2016年の数字を単純平均した

(出所) Numbeoより大和総研作成

急増する生産年齢人口に見合うほどの雇用創出は容易ではない

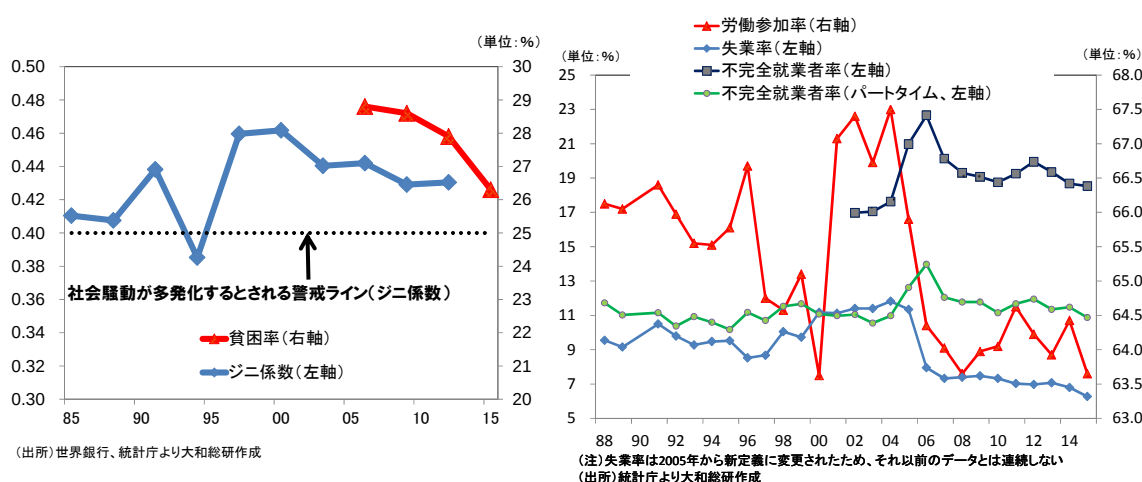
ドゥテルテ氏に今後立ちはだかる課題の一例として、改善基調が続くものの、解決には程遠い経済格差・貧困問題が指摘できる。フィリピン経済はリーマン・ショック以降の多くの期間 6～7%以上の高成長を実現した。それにも拘らず、所得格差を測る指標であるジニ係数は社会騒動が多発化する国際的な警戒ラインとされる 0.4 を超える状態が続いている。その上、貧困率¹は 2006 年から 2015 年まで 28.8%から 26.3%へ若干改善したにすぎない。

これらの大きな原因は雇用環境の悪さに帰せられる。失業率は低下傾向が続いているものの、6%を上回る水準である。さらに、アルバイト等に従事しているがより長時間働く希望を持つ不完全就業者率に至っては 20%弱で高止まりしている。フローベースで毎年 200 万人近くのフィリピン人が中東諸国や香港・シンガポールなどにメイドや建設労働者として出稼ぎに行く話は有名であるが、これは国内の雇用環境の悪さと表裏一体の関係である。

雇用問題の原因を詳しく見るために、失業率の変化を①就業者要因（就業者が増加すれば失業率の低下に寄与）、②生産年齢人口要因（生産年齢人口が増加すれば失業率の上昇に寄与）、③非労働力人口要因（非労働力人口が増加すれば失業率の低下に寄与。フィリピンは生産年齢人口の定義は 15 歳以上の人口であるため、仕事を引退した高齢者もここに含まれる）に分解すると、就業者要因と非労働力人口要因は押し下げ効果を生じさせている一方、生産年齢人口要因が上昇圧力を常に発生させていることが観察できる。

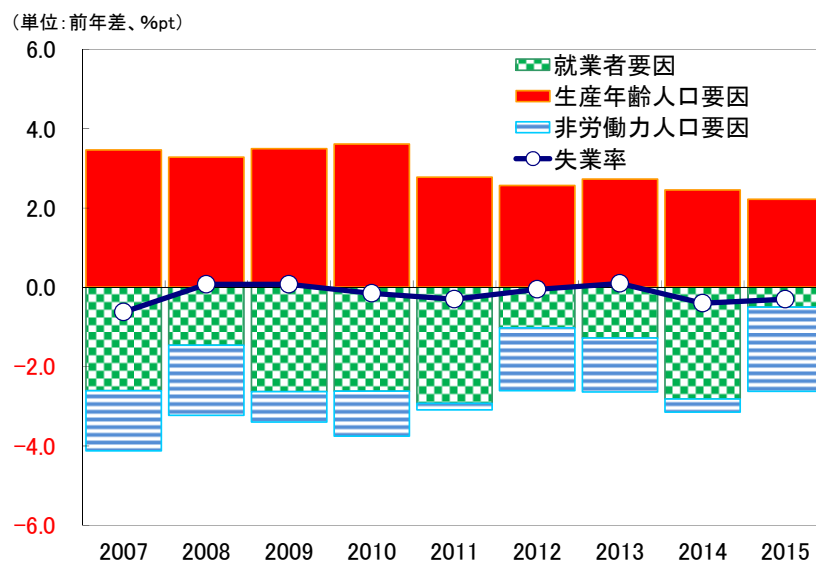
フィリピンの合計特殊出生率は 1960 年の 7.15 から相当低下したものの、2000 年時点で 3.81、2014 年になっても 2.98 と依然として高水準にとどまっている。こうした中、フィリピン政府は人口増に歯止めをかけるべく、2012 年に貧困層への避妊具の無償配布や学校での性教育の推進などを含むリプロダクティブ・ヘルス法（通称：人口抑制法）を成立させた。その後、この法律は憲法違反として訴えられる事態に発展したが、最高裁判所は 2014 年に合憲の判断を下した。

図表 2：ジニ係数・貧困率の推移（左図）、失業率等の推移（右図）



¹ 5 人家族が必要最低限の食品・非食品を確保できる月収（2015 年は 9,140 ペソ）を下回っている人口の割合を示す。

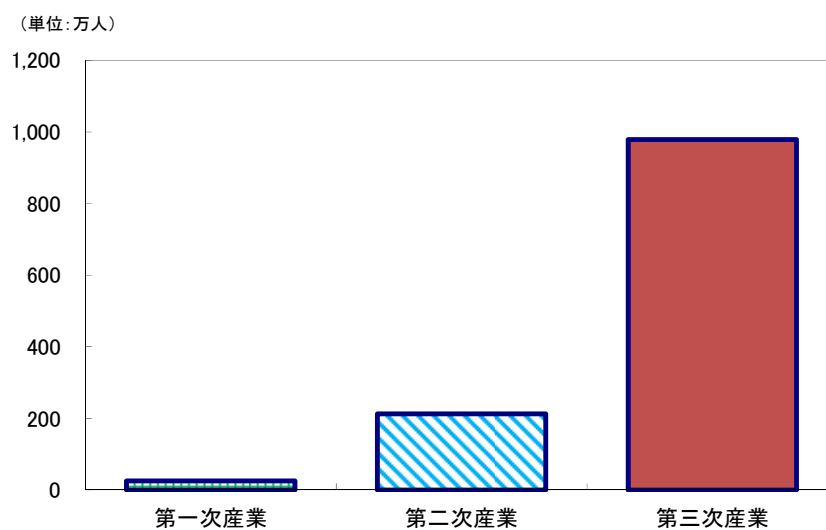
図表 3 : 失業率の前年差の要因分解



(注1) 台風ヨランダ(2013年11月)の影響で暫くレイテ島の統計データが取得できない状況が続いていたため、2013年以降のデータは各年度の10月時点のデータを利用して試算した数値を使用
 (注2) 近似誤差のデータは省略
 (注3) フィリピン統計庁の生産年齢人口の定義は15歳以上の人口
 (出所) 統計庁より大和総研作成

本来、雇用の増加は貧困率の低下、所得格差の縮小に繋がるという意味で喜ぶべき話である。しかし、フィリピンの場合、雇用の増加が第三次産業に集中した結果、上記の効果はあまり発現しなかった可能性が指摘できる。2000年～2016年に増加した雇用者数を産業別に見ると、978.7万人もの増加を遂げた第三次産業が目立つ。他方、第一次産業は25.3万人、第二次産業は212.8万人の増加であった。特に、第二次産業の増分のほとんどは建設業(147.3万人増加)であり、製造業の増分はわずか55.1万人にすぎない。

図表 4 : 産業別に見た雇用者の変化数

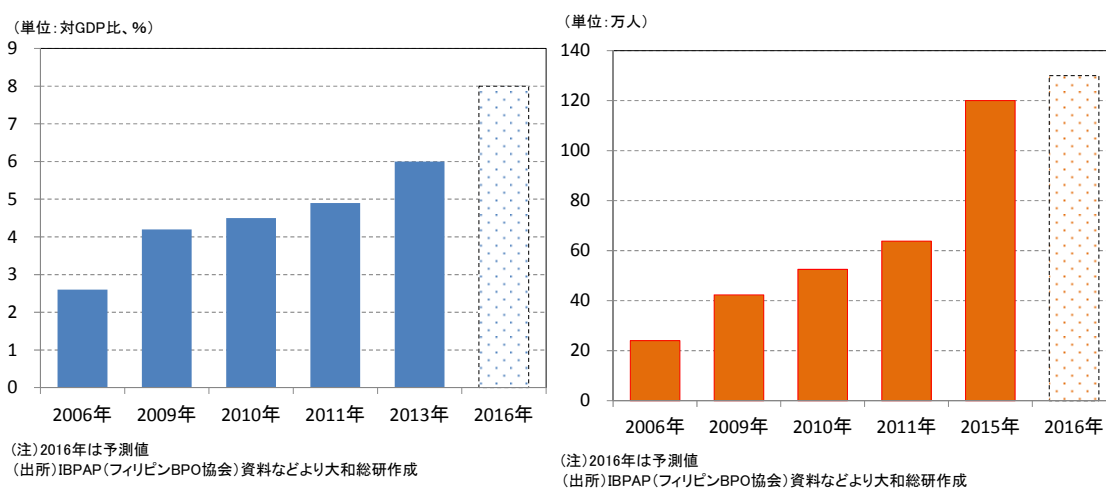


(注) 2000年1月と2016年1月の数値の差
 (出所) 統計庁より大和総研作成

雇用者数が目覚ましく増加したサービス業の一例として、BPO（ビジネス・プロセス・アウトソーシング）産業が挙げられる。フィリピンは英語を流暢に話せる人々が多いこともあり、コールセンターやシステム開発等の主要なアウトソーシング先としての地位を確立してきた。業界団体である IBPAP（情報技術ビジネス・プロセス協会）の資料によれば、図表 5 の通り、BPO 産業の対 GDP 比は 2005 年時点では 2.4%であったが、2013 年には 6%に上昇、2016 年には 8%に達すると予測されている²。同時に、雇用者数も 2006 年の 24 万人から右肩上がりの増加が続き、2015 年には 120 万人、2016 年には 130 万人に至ると予想されている。ただし、2006 年～2016 年³にかけて生産年齢人口は 1,232.4 万人も増加しているため、BPO 産業に就けた人々は一部にとどまる。

加えて、BPO 産業の就業者は比較的高い学歴を持つ人々が大宗を占める。例えば、DOLE（労働雇用省）が 2012 年に発行した BPO 産業のキャリアガイド⁴を見ると、テクニカルサポートや顧客対応などの業務を行うコールセンターに応募するためには、最低でも中等教育の修了が必要とされ、選考で優位に立つためには 2 年制・4 年制の大卒資格が求められるという。世界銀行によれば、2013 年時点でフィリピンの就学率⁵は中等教育が 67%、高等教育が 34%であり、義務教育に位置付けられている中等教育すら受けていない人々が 3 割を超える。したがって、BPO 産業の発展だけでは格差縮小・貧困率低下に効果を上げるのは困難である。今後は幅広い範囲に雇用を行き渡らせるべく、農業・工業を含めた幅広い産業を発展させる必要がある。

図表 5：BPO 産業が名目 GDP に占める割合（左図）と雇用者数（右図）



² IBPAP（フィリピン情報技術ビジネス・プロセス協会）会長のダニロ・セバスチャン・レイエス氏の発言を参考にした。

RAPPLER “Philippines’ back office shines in 2015, exceeds targets” (2016 年 2 月 3 日)

(URL: <http://www.rappler.com/business/industries/174-outsourcing/121233-philippines-bpo-ibpap-targets-2015>)

³ 両年の 1 月時点の数字を比較した。

⁴ DOLE（労働雇用省）(2012) “Industry Career Guide: Business Process Outsourcing”

(URL: <http://www.ble.dole.gov.ph/publication/ICG%20BPO.pdf>)

⁵ 中等教育は純就学率、高等教育は総就学率のデータを使用した。

政治・行政に対する根強い不信感

政治・行政に対する根強い不信感もドゥテルテ政権が取り組むべき喫緊の課題の一つであろう。

アキノ政権は確かに汚職対策である程度の実績を残した。2014 年～15 年にかけてフィリピンの民間調査会社ソーシャル・ウェザー・ステーション（SWS）が汚職に関して企業を対象に行った調査によれば、「過去 3 ヶ月以内に身の回りに起きた汚職を知っている」と答えた割合は 32% となり、2007 年に記録した 44% から低下した。同じく、「公的機関との契約を勝ち取るため賄賂をほとんどいつも、あるいは多くのケースで支払った」と回答した割合は 39% まで落ち着き、55% を超える時期も多かった 2000 年代前半と比較すればかなりの改善を見せた。各政府機関のデータを見ると、生まれ変わったと形容できるほど上昇した大統領府を筆頭に、多くの機関がアキノ政権下で改善したことが観察できる。しかし、税関や警察、下院議会など一部の政府機関の数値は依然として劣悪な水準であった。

特に国会で発生する汚職事件の温床として度々取り沙汰されている原因の一つとして、優先開発支援資金（通称：ポーク・バレル）が指摘できる。これは通常の予算プロセスを経由せずに議員の裁量でインフラ整備等に使用できる資金である。この資金が有権者の人気を取るために使用されているとの批判は常に付きまとっていたが、2013 年には複数の議員が架空のプロジェクトに合計 100 億ペソ（約 43.5 億円⁶）を流用した疑惑が発覚した。これを受けて、優先開発支援基金の廃止を求めた数万人規模のデモが引き起こされた。

加えて、汚職を起こした人物への対処が厳格に行われていないとのイメージも抱かれている。上記の SWS の調査によれば、「汚職をした行政関係者に対して滅多に、あるいはほとんど常に処罰しない」と答えた企業の割合は 89% にも達し、2012 年の 73%、2013 年の 79% と比較してもかなり悪化しており、フィリピン政府が汚職に対して厳正に対処できていない実情が観察できる。こうした事情もあり、51% の企業に「現行の法律は汚職対策として不十分である」との認識を持たれている。

フィリピン政界に跳梁跋扈する世襲政治

フィリピンで汚職が度々発生する根源的な原因の一つは、同一の家系が議員や地方首長のポストを占める世襲政治の跋扈であろう。フィリピンの国会議員のうち世襲政治家が占める割合は 70% を上回る⁷。米国の世襲議員の割合はわずか 6%、世襲議員問題が度々浮上する日本においても 33% であることを踏まえれば、フィリピンの水準は圧倒的に高い。

次に、国会議員以外の政治ポストの中で世襲政治家が占める割合を見ると、副市長は概ね 50%

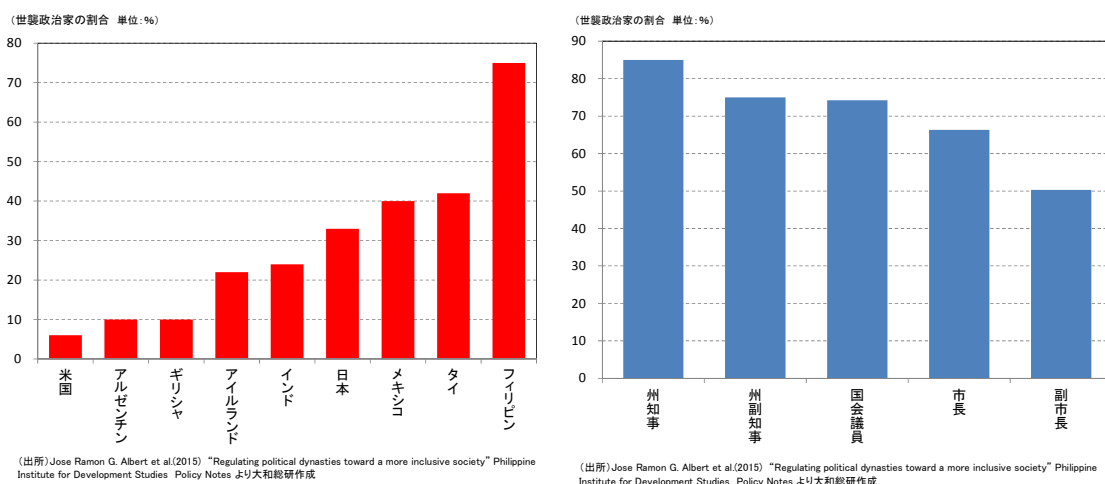
⁶ 1 ペソ＝2.3 円として計算した。

⁷ 世襲政治家が占める割合に関わる数値は

Jose Ramon G. Albert et al. (2015) “Regulating political dynasties toward a more inclusive society” Philippine Institute for Development Studies Policy Notes より引用した。

に収まっているものの、知事や副知事、州議会議員は 70%を超えている。この背景には、特定の一族が州知事、国会議員、市長などのポジションを独占していることが深く関わっていると考えられる。

図表 6：世襲議員の割合



世襲政治の弊害として、以下の点⁸が指摘できる。

まず、とりわけ家族の多くが同時に様々な政治ポストを占める状況においては、相互に権力を抑制し、均衡させる機能が弱まる。予算の割り当てを決定する際に一族の事情が入り込めば、利益相反が生まれ、説明責任や監査システムにも問題が生じかねない。例えば、州知事、国会議員、市長などが親類の関係であれば、内国歳入割当金（IRA: Internal Revenue Allotment）等の中央政府から割り当てられた資金、あるいは地方税など地方政府が各自で調達した資金の使用用途が歪まされるリスクがあり、最悪のケースでは一家族に資金配分がコントロールされてしまう。

また、世襲政治家は（政党を育てるよりも）一族を政治家として育成する傾向がある。彼らは所属政党をしばしば変える特徴がある。このため、政党の力が比較的弱い状態に置かれ、政策は政治家次第で大きく左右されてしまう。こうした状況は将来の政治・経済への予測可能性を低下させる。

フィリピン政府は 1987 年に改正された現行憲法や 1991 年に制定された地方政府法などを通じて世襲政治に一定の歯止めをかけようとしてきた。この結果、上院議員の任期は 1 期 6 年、連続 3 選禁止、同じく下院議員や地方首長の場合是一期 3 年、連続 4 選禁止に制限された。しかし、世襲政治家は制度の抜け穴を突いた。具体的には、親族に一時的に自らのポストを譲り、1 期後に再び元のポストに返り咲くケース（図表 7）、親族内で政治ポストを交換するケース（図表 8）などが横行することとなった。

⁸ Ibid.

図表 7 : セブ市の下院議員のポストの変遷



(出所)Pablo Querubin (2011) "Political Reform and Elite Persistence:Term Limits and Political Dynasties in the Philippines"より大和総研作成

図表 8 : カミギン州の知事と下院議員のポストの変遷



(出所)Pablo Querubin (2011) "Political Reform and Elite Persistence:Term Limits and Political Dynasties in the Philippines"より大和総研作成

こうした中、アキノ政権下の 2011 年には世襲制限法案が提出された。法案の骨子は①現職の首長・議員との間柄が配偶者あるいは 2 親等以内の親族（法律上の親族も含む）の人物は同一選挙区から同時に立候補できない、②立候補者同士が上記の親族に当たる場合も同一選挙区から同時に立候補できない、③首長・議員が現職から退く場合、上記の親族に当たる人物は直後の選挙では当該のポジションに立候補することはできない、という内容であった。法案提出を受け、アキノ大統領が「仮に議会が世襲制限法案を可決すれば、私はその法案にサインするつもりである」と発言するなど世襲制限法案の成立への機運が一時的に高まった。

しかし、一部の政治家から「(世襲政治の制限は) フィリピン国民が持つ投票の自由を侵害する」など反発を受ける中、法案の審議は停滞し、事実上の廃案に追い込まれてしまった⁹。今思えば、アキノ大統領は先祖が大地主、母が大統領を務めた名門一家出身であるという事情を抱えていることもあり、おいのバム・アキノ上院議員を筆頭とした一族の首を絞めかねないこの法案に本気で取り組めなかったようにも考えられる。

ドゥテルテ新大統領に託された世直し

ドゥテルテ氏が掲げる雇用対策は概ね正しい方向に向いていると評価できる。

同氏は大統領選が本格化する前から、「フィリピン国外へ出稼ぎに行ってしまう人々の数がこれ以上増加しないために政府が唯一できることは、工業化を通じた雇用の創出である」と発言していた。さらに大統領選での勝利が確実になった直後、同氏の陣営は 8 項目から構成される経済政策の方針を発表した。この中では、徴税機関の手続きの改革、インフラ投資の拡大、対内直接投資 (FDI) 誘致に向けた立地競争力の強化等といったプロビジネス的な政策が散見される。加えて、同氏が常々強調してきた汚職・犯罪対策もビジネス環境の改善に繋がる一要因となり得る。汚職の蔓延、そして港湾の渋滞や弱い排水設備、遅いインターネット回線などの貧弱なインフラ環境等はこれまでフィリピンに投資する際の大きなボトルネックであった。新政権下でこうした劣悪な投資環境がある程度改善すれば、製造業を中心とした外資系企業はフィリピンへの投資を増加させ、産業間でバランスの取れた雇用増、さらには安定的な高成長が達成すると期待される。

人口抑制に関して、ドゥテルテ氏の経済政策顧問は前述した人口抑制法を迅速かつ持続的に実施すると発言¹⁰している。もちろん、人口抑制法が生産年齢人口の増加ペースを緩和させ始めるまでには少なくとも 15 年の年月が必要とされるものの、望まない妊娠を防止するこの法律が中長期的に雇用問題の緩和を通じ、貧困問題や経済格差問題を改善させる有効な手段である点

⁹ (2016 年 5 月 9 日に実施された) 総選挙前に開催していた議会の最終日まで成立できなかった。
INQUIRER “FOI, anti-dynasty bills good as dead in 16th Congress” (2016 年 2 月 2 日)
(URL: <http://newsinfo.inquirer.net/760781/foi-anti-discrimination-bills-good-as-dead-in-16th-congress>)

¹⁰ CNN Philippines “Duterte’s economic adviser broadens eight-point agenda” (2016 年 5 月 19 日)
(URL: <http://cnnphilippines.com/business/2016/05/19/Duterte-adviser-economic-agenda.html>)

には変わりはないだろう。

図表 9：ドゥテルテ陣営が発表した 8 項目の経済政策

①	現政権のマクロ経済政策を継続・維持しつつ、徴税機関の複雑な手続きを改革する
②	官民パートナーシップ(PPP)のボトルネックを解消し、インフラ支出を対GDP比5%に加速する
③	外国直接投資(FDI)誘致の競争力を高めるため、憲法の経済条項を緩和する。ダバオ市を事業誘致のモデルとする。ビジネスマンや消費者の安全を確保し、投資を誘致するために犯罪対策に取り組む
④	小規模農家を支援して生産性や市場アクセスを改善する。海外企業との連携を強め、農産品バリューチェーンを構築する。農業ツーリズムを促進する
⑤	農村地域へのFDI誘致に向け、土地保有権を保障する。事業への銀行融資を促進するため、土地権利に関する4機関のボトルネックを解消する
⑥	基礎教育を拡充し、高等教育では奨学金制度を導入する。ビジネス界で求められる、情報伝達力、数学力、論理的思考力を備えた人材育成に注力する
⑦	個人所得税率をインフレ率に連動させる
⑧	貧困世帯を対象とする条件付き現金支給プログラムを拡大する

(出所)NNAなどより大和総研作成

他方、世襲制限法案は新政権下では成立し難いだろう。ドゥテルテ氏自身がダバオ市で事実上の世襲政治を行っている点がこの根拠である。例えば 2010 年の選挙では、当時ダバオ市の市長を連続で 3 期務めていたドゥテルテ氏は副市長に出馬する一方、娘のサラ・ドゥテルテ氏を市長に立候補させ、結果的には両者とも勝利を収めた¹¹。ただし、これは必ずしも悪い話であるとは言い切れない。世襲政治家がフィリピン政界に数多く存在する現状を踏まえれば、世襲制限を早急かつ徹底的に行うのはあまり現実的な話ではないし、仮にうまくいったとしてもその過程で政治が大混乱するリスクもある。加えて、世襲政治自体を攻撃しない代わりに汚職の取締りが一層強化された場合、政治・行政の浄化が加速するというプラスの効果も生じ得る。

以上の政策が奏功すれば、雇用関連指標の改善、製造業を基軸とした高い経済成長率、政治・行政システムの浄化などが実現し得る。しかし言うまでもなく、実現できるか否かはドゥテルテ氏が国政レベルで政策実行力をどの程度発揮できるかにかかっている。

以上

¹¹ なお、サラ・ドゥテルテ氏は 2016 年の選挙でもダバオ市長に立候補し、大差で当選した。